

2025-02-27

Finansdepartementet

Karin Pilsäter
070-3826555
karin.pilsater@tco.se

Remissyttrande över betänkandet ”Från överskottsmål till balansmål”, SOU 2024:76

TCO har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet av Kommittén om översyn av nivån på målet för den offentliga sektorns finansiella sparande, SOU 2024:76, och avger följande yttrande.

TCO anser att det finanspolitiska ramverket, som innehåller budgetpolitiska mål, tydliga regler för budgetprocessen, transparens och extern uppföljning utgör en viktig hörnsten i en ekonomisk politik för jobb och växande välbefinnande och därmed en stabil finansiering av offentliga åtaganden.

Ramverket, liksom nivåerna på de budgetpolitiska målen, behöver med jämna mellanrum utvärderas och modellen förbättras. Det är grundläggande för ramverkets trovärdighet att det har en bred politisk förankring.

TCO vill därför inledningsvis framhålla att det finanspolitiska ramverket fyller en viktig funktion och i huvudsak fungerar väl. En viktig del i ramverket är att nivån för målet för det offentliga finansiella sparandet omprövas med jämna mellanrum. Omprövningen ska göras utifrån offentligfinansiella bedömningar, inklusive prognoser för sparandet i pensionssystemet. Det har också ett stort värde med breda parlamentariska överenskommelser om ramverket och sparmålet.

TCO välkomnar därför kommitténs betänkande även om det på flera punkter hade behövts mer långtgående förslag.

6.1 Stabiliseringspolitiska principer

TCO tillstyrker utredningens bedömning att regeringens skrivelse till riksdagen om det finanspolitiska ramverket bör innehålla stabiliseringspolitiska riktlinjer.

Utredningen tar dock inte ställning till vad dessa riktlinjer bör innehålla, vilket TCO ser som en brist.

TCO anser att finanspolitiken har en mycket viktig roll i stabiliseringspolitiken, och att denna roll främst sker genom de automatiska stabilisatorerna. Dessa kan förstärkas genom att taket i arbetslöshetsförsäkringen höjs så att en betydligt större andel av de försäkrade har 80 procent av sin inkomst försäkrad.

Även den aktiva arbetsmarknadspolitiken inklusive utbildningsåtgärder fyller en viktig funktion genom att i lågkonjunktur skapa förutsättningar för ökad sysselsättning och tillväxt och därmed mindre offentliga utgifter på sikt.

TCO anser vidare att kommunsektorns balanskrav inte bör leda till vare sig ryckighet i verksamheterna eller att kommunernas ekonomi fungerar procykliskt, det vill säga att lågkonjunkturer förstärks genom neddragningar av kommunal verksamhet. Kommunsektorn behöver långsiktiga och stabila planeringsförutsättningar. Staten bör i huvudsak ansvara för de stabiliseringspolitiska insatserna, och jämna ut de ekonomiska förutsättningarna för kommunsektorn över olika konjunkturlägen. Det bör därför utredas hur en sådan modell kan utformas.

7.1 En ny nivå för saldomålet

Utredningen föreslår att målet för den offentliga förvaltningens finansiella sparande ska vara ett sparande i balans över en konjunkturcykel. Det föreslås gälla från och med 2027 och tills vidare.

Det finansiella sparandet för den offentliga förvaltningen beräknas som summan av sparandet inom staten, kommunsektorn och pensionssystemet.

En del i det finanspolitiska ramverket är att kommunerna har ett balanskrav, vilket innebär att sparandet i kommunsektorn över tid ska vara nära noll. Sparandet i pensionssystemet beror både på den demografiska utvecklingen och storleken på avkastningen i buffertfonderna. Den demografiska utvecklingen är dock inte påverkbar och pensionssystemet ska vara såväl autonomt som stabilt över tid, det vill säga sparandet i pensionssystemet bör inte påverka statens finanser.

Det betyder att målet för det finansiella sparandet i praktiken endast styr sparandet i staten. Utredningen utgår från en prognos för pensionssystemet om ett överskott på 1 procent av BNP under perioden. Kommunsektorn beräknas ha ett underskott på 0,3 procent. Ett balansmål för hela den offentliga sektorn ger därför staten ett utrymme för underskott på 0,7 procent av BNP, detta i genomsnitt under en konjunkturcykel.

TCO ser det som en rimlig avvägning att låta stat och kommun ha ett underskott på cirka 1 procent av BNP per år.

Den offentliga skulden kommer sannolikt därmed att öka, även som andel av BNP. Därav följer att 35 procent blir en lämplig nivå på skuldankaret under kommande period.

Det behöver dock säkerställas att den ökade upplåningen används för långsiktigt samhällsnyttiga investeringar, varför mekanismer för det behöver införas.

Pensionssystemets roll

Även om prognoser för pensionssystemet senare kan komma att förändras något, ser TCO att målet för stat och kommun bör vara utgångspunkt oaktat nivån på överskott i pensionssystemet.

Dessutom kan pensionssystemets sparande påverkas om och när det införs en så kallad gas, motsvarande bromsen, i pensionssystemet. Det bör dock inte påverka statens sparande, varken uppåt eller nedåt.

Det kan ifrågasättas om sparandet i den modell av pensionssystem som vi har i Sverige överhuvudtaget bör ingå i målet för det finansiella sparandet. TCO anser att det vid ställningstagande av målet för det offentliga finansiella sparandet bör vara sparandet i stat och kommun som vägleder formuleringen av det samlade målet.

TCO tillstyrker utredningens förslag om ett balansmål för sparandet i den offentliga förvaltningen med förutsättningen att sparandet i pensionssystemet bedöms bli en procent av BNP, och att mekanismer som säkerställer att upplåning används till långsiktigt samhällsnyttiga investeringar finns.

Kartläggning av investeringsbehov

TCO anser vidare att det behöver göras en mer samlad kartläggning och analys av investeringsbehov för både klimatomställning och klimatanpassning samt för övrig infrastruktur och försvar under planeringsperioden. En sådan översikt skulle senare under perioden kunna leda till en samlad bedömning om ytterligare sänkt mål för statens finansiella sparande.

Utredningen föreslår att det nya sparmålet ska gälla från 2027 och tills vidare. En förändring av målet för det offentliga sparandet bör endast genomföras med en lika bred parlamentarisk förankring.

Stor geopolitisk osäkerhet kräver stora marginaler

TCO följer med oro diskussionen om att ”lägga saker utanför ramverket”, att exempelvis vissa utpekade större investeringar inte skulle räknas in i bedömningen av finanspolitikens förenlighet med det finanspolitiska ramverket. Det skulle riskera att underminera ramverkets funktion och långsiktiga trovärdighet.

TCO anser att detta endast får ske vid stora externa chocker, såsom insatser till följd av Covidpandemin eller stödet till Ukraina.

Den geopolitiska osäkerheten är mycket stor och breda diskussioner pågår om gemensam EU-finansiering av insatser och investeringar. Det behöver finnas utrymme för denna typ av åtgärder innebärande

att Sverige tar på sig åtaganden och förpliktelser utanför den nationella budgeten.

8.2 Områden där uppföljningen och utvärderingen av saldomålet bör förbättras

TCO delar utredningens bedömningar om utformning av ramverksskrivelsen.

TCO anser dock att det behöver finnas ett regelverk eller en mekanism som säkerställer att den planerade upplåningen används för långsiktigt samhällsnyttiga investeringar såsom klimatomställning, infrastruktur, försvarsanläggningar och välfärdsinstitutioner.

En sådan mekanism behöver vara transparent och kunna utvärderas. Regeringen bör tillse att denna fråga snarast utreds.

8.3.1 EU:s krav på medlemsstaternas budgetramverk

TCO instämmer i utredningens förslag.

8.3.2 Ändringar som påverkar Finanspolitiska rådet

TCO tillstyrker förslagen som gäller Finanspolitiska rådets arbete.

TCO ser därutöver ett behov av att Finanspolitiska rådet även gör bedömningar av att statens upplåning, mot bakgrund av det nya målet för det finansiella sparandet, används till långsiktigt samhällsnyttiga investeringar.

Therese Svanström
Ordförande

Karin Pilsäter
Samhällsekonom